

ПРЕДЛОГ НАСТАВНОГ ПРОГРАМА ЗА ПРЕДМЕТ УПРАВНО ПРАВО

Сматрајући да је саставни део реформе наставе на нашим правним факултетима и ревизија наставних програма научних дисциплина које се на њима изучавају, у циљу усавршавања и осавремењивања, Уређивачки одбор „Анала Правног факултета у Београду“ покренуо је дискусију о наставном плану и програму.

УВОДНА НАПОМЕНА

У раду на реформи високошколске наставе значајно место заузимају напори који треба да доведу до ревизије програма појединих наставних дисциплина. На правним факултетима ова ревизија треба да доведе до осавремењивања наставног градива и до његовог ослобођавања од непотребне материје. Чињеница је да су изнете многобројне примедбе на садашње стање програма многих предмета који се предају на правним факултетима. Најчешће се истиче да су они преоптерећени, да има сувише „историцизма“, да је присутно понављање истих материја у програмима различитих дисциплина итд. и да све то доводи до преоптерећивања студената испитним материјалом, због чега долази до слабог успеха на испитима и продужавања студија. Као видљив израз ове преоптерећености истичу се и уџбеници који по обиму постају „застрашујући“ а по начину обраде тешко „сварљиви“. Овакве примедбе чине се и у односу на предмет управно право као једне од „класичних“ дисциплина правних студија у нас (а и у свету уопште). У којој мери су те примедбе основане и да ли се ревизијом наставног програма за овај предмет оне могу отклонити? Сигурно је да се у оваквим „критикама“ понекад и претерује. Чињеница је да сам програм не решава све. Али је — чини нам се — изван сумње да се над овим проблемима треба замислити и да треба учинити неки покушај да се пронађу нека боља решења.

Програм управног права на већини правних факултета у нашој земљи (са изузетком Правног факултета у Љубљани) спада у оне програме који необично дуго времена „одолевају зубу времена“. Рекло би се да програм овог предмета показује посебну способност да све ново

обухвати а да ништа од старог не изгуби. Из његове садржине види се да се водило рачуна о томе „да понављање нећи ником шкодити“ и да је боље више него мање. Нама изгледа да у садашњем тренутку треба темељно испитати садржину овог програма и да су данас видљивије неке околности које омогућавају коренитије промене у традиционалним схватањима о његовој „обавезној садржини.“ При томе — као што смо на једном другом месту истакли — изгледа нам да постоје, углавном, две могућности за тражење нових решења. Оне зависе од принципијелног схватања карактера управног права као целине. Ако се управно право схвати као „право управе“, тј. као укупност правних норми које регулишу „значајне друштвене делатности“, и то оне које врше у првом реду органи управе а затим и друге „организације јавне управе“ — онда би ревизија програма управног права требало да се оствари на основу *Д о г о в о р а* стручњака који би на основу неких прихваћених критеријума извршили селекцију „материје“ која би представљала садржину тако конципираног управног права. Досадашња искуства у покушајима да се таква „*договор*“ постигне чине нас крајње скептичним у односу на вредност резултата који би се могли очекивати. Ако би се, међутим, пошло од концепције да управно право представља једну посебну грану правног система, онда би се поставили објективнији и научно сигурнији оквири за одређивање садржине програма одговарајуће научне дисциплине. Схватање да управно право у својој основи представља скуп правних норми које регулишу „организовање, вршење и контролу управе“ омогућава — по нашем схватању — елиминисање из програма овог предмета оних материја које су га досад оптерећивале у знатној мери, а нарочито отклања понављање материја које су у програмима других наставних дисциплина.

У досадашњој наставној пракси, бар на правним факултетима у Београду и Загребу, преовлађивала је прва оријентација. Чињеница је да је предмет управно право убројен међу „најтеже“ а то значи — најобимније предмете правних студија. У прилог таквим оценама наводио се број страница одговарајућих уџбеника. Да бисмо проверили да ли се изменом основне концепције предмета, и њеном консеквентном реализацијом могу постићи неки друкчији резултати, сматрали смо да би било корисно учинити покушај формулисања једног програма управног права схваћеног као једне целовите правне гране. То је отворило могућност елиминисања материја које су се по традицији обухватале у управном праву („теорија јавних служби“, материја одговорности органа управе за штету и сл.). На другој страни створене су могућности систематичнијег и доследнијег распореда материје овог предмета — а тај моменат може имати веома значајне и корисне педагошке последице. Да бисмо што јасније осветлили све могућности које овакав приступ отвара, приложени „нацрт програма“ дали смо као „материјал“ тј. у знатно ширем обиму него што је уобичајено. Тиме је омогућено потпуније сагледавање домања разраде појединих питања и уочавање начина разграничавања управног права од других дисциплина. Тај „*развијени део*“ програма лако се може изоставити при утврђивању коначног текста самог програма.

На завршетку желимо да нагласимо да се из приложеног материјала види „шта у њему нема“ а што смо сматрали да ни досад није требало да спада у програм управног права. Исто тако видеће се и оно што је обухваћено а што је често изостављано. Интердисциплинарна сарадња могла би да допринесе још неким корисним растерећењима.

УПРАВНО ПРАВО (програм)

У в о д

1. *Управно право и управа.* Управно право као скуп правних норми које регулишу управу. Појам управе: управа као специфичан облик друштвеног рада. Управа као облик „управљачког рада“. Управљачки рад (управљање друштвеним пословима) и извршилачки рад (задовољавање друштвених интереса и потреба). *Управљање извршавањем* друштвених послова од општег интереса. Вршење политичке власти као облик управљања друштвеним пословима (управљање успостављањем односа власти). Диференцирање основних функција управљања друштвеним пословима (аксиолошке и трансдукторске активности). Диференцирање основних функција политичке власти. Управа као функција власти и њена садржина. Разликовање управе од других функција власти. Разликовање управе као функције власти и „пословодне функције“ („функције руковођења“) као једне од функција управљања друштвеним пословима.

Теоријски спорови о појму управе у „материјалном“ или „функционалном“ смислу и појму „управе у организационом“ или „формалном“ смислу.

Вршење управе и успостављање управноправних односа.

2. *Управно право као грана права.* Управно право и „право управе“. Основна садржина управног права као гране права: скуп правних норми које регулишу: а) организовање вршења управе; б) вршење управе и ц) контролу над вршењем управе. Управно правне норме и правне норме које регулишу друге делатности у вези са остваривањем заједничких и општих интереса у друштву. Настанак и развитак специфичних управноправних норми. Основни системи правног регулисања управе: а) регулисање управе нормама општег права (англосаксонски систем) и б) регулисање управе специфичним „управноправним“ нормама (континентални-европски систем). Регулисање управе у нашој земљи: југословенско управно право као систем специфичних управноправних норми, као посебна грана југословенског правног система. Техничке карактеристике управноправних норми.

Однос управног права према другим гранама правног система. Гранична подручја између управног права и правних грана чије норме регулишу иста подручја друштвеног живота.

Значај управног права у нашим данашњим условима.

3. *Формални извори управног права.* У ком се смислу употребљава термин „формални извори права“ када је реч о изворима управног права. Основне врсте општих аката који садрже управноправне норме. Општи акти друштвено-политичких заједница и њихових органа: уставни прописи, закони, други општи акти скупштина друштвено-политичких заједница; општи акти извршних органа скупштина друштвено-политичких заједница; општи акти органа управе. Међународни уговори као извори управноправних норми. Општи акти самоуправних организација и заједница и њихов значај за управно право: а) норме управноправног карактера у општим актима самоуправних организација и заједница и њихов значај за управно право; б) самоуправни договори и самоуправни споразуми и њихов значај за управно право. Правни обичаји и њихов значај за управно право.

Пракса судова и њен значај за управно право наше земље. Пракса других државних органа и самоуправних организација и заједница и њен значај за управно право.

4. *Проучавање управе и управног права.* Почети проучавања управе у оквиру проучавања државе. Јачање улоге органа управе (посебно полиције) у периоду апсолутизма у европским земљама и конституисање емпиријске науке о „вештини управљања државним пословима“. Наука о полицији и „камералне науке“ намењене образовању управних службеника (посебно у Немачкој и Аустрији). Изграђивање посебне „управне науке“ као техничке дисциплине о рационалним методама управног рада. Дело Лоренца фон Штајна.

Афирмација правне државе и почети научног интересовања према проучавањима правних проблема у вези са организацијом и функционисањем државних органа управе. Диференцирање науке управног права од управне науке у европским земљама. Улога француске научне мисли у развоју науке управног права и њен утицај на друге земље. Период доминације правне оријентације у проучавању проблема управе у европској континенталној науци: узроци и последице. Специфичности развоја научног обрађивања проблема управе у англосаксонским земљама (посебно у САД). Наука о јавној управи и њен однос према науци управног права.

Задаци науке управног права. Тешкоће у вези са одређивањем предмета и основне садржине ове науке. Проблеми научног систематизовања материје којом се бави наука управног права. Проблеми разграничења науке управног права и других правних дисциплина. Основни методи науке управног права. Могућности и перспективе примене „опште теорије система“ (метода системности) у науци управног права.

Развој проучавања управног права у појединим земљама. *Француска:* дело Лаферијера. Радови Ориу-а, Бертелеми-а, Дигија, Жеза, Бонара. Савремени аутори и њихов значај: Лобадер, Ведел, Валин, Риверо, Беноа. *Немачка:* дело О. Мајера. Радови Флајнера, В. Јелинека, Хатсцхека. Савремени писци и њихов допринос: Ферстхоф, Турег и Петерс. *Аустрија:* радови Хернрита, А. Меркла, А. Адамовића и Антониолија. *СССР:* радови

Студеникина, Евтихијев-Власова. *Енглеска и САД*: радови Робсона, Грифит-Стрит-а (у Енглеској) и радови Гудноа, Харта, Гелхерна и Б. Шварца.

Развој проучавања управе и управног права и Југославији. Први радови посвећени проблемима управе и управног права у Србији: С. Марковић (1893), К. Кумануди (1909). Радови из ове области у Хрватској: Смрекар (1899—1905) и Жигоревевић Преточки (1911). Развој науке управног права у периоду између два рата: радови Л. Костича, И. Крбека и М. Илића. Наука управног права у нашој земљи после другог светског рата: радови И. Крбека, А. Вавпетича, Н. Стјепановића, М. Камарића, С. Поповића. Радови из области науке о управи и науке о управљању: дело Е. Пусића и Ф. Бучар-а.

I део

ОРГАНИЗОВАЊЕ УПРАВЕ

1. *Организовање рада*. Заједнички рад људи као услов њиховог опстанка. Свесно удруживање људи у циљу трајног вршења заједничког рада. Облици вршења заједничког рада људи. Организована група као рационалан облик вршења заједничког рада. Карактеристике „организоване групе“. Основни облици организованих група: а) организације и б) организоване заједнице. Перспективе развоја организованих група и њихово преображавање у самоуправне (слободне) асоцијације.

Организовање као укључност активности којима се успостављају организоване групе: а) дефинисање циљева (задатака и послова); б) одређивање људи; в) обезбеђивање средстава; г) расподела рада и успостављање координације и д) уређивање општог положаја групе (регулисање њених односа са средином у којој делује).

2. *Организовање рада на остваривању општих интереса*. Специфичности рада на остваривању општих интереса. Основни начини остваривања општих интереса: а) вршење рада којим се општи интереси задовољавају; б) вршење рада којим се обезбеђује задовољавање општих интереса. Вршење активности којима се обезбеђује понашање људи у складу са општим интересима. Нужност остваривања одређених општих интереса и у случајевима отпора чланова друштва. Класни карактер општих интереса. Уздизање примарних интереса владајуће класе на степен примарних општих интереса у класном друштву. Организовање рада на остваривању примарних интереса владајуће класе успостављањем организованих група за вршење власти. Успостављање политичких односа у друштву и преображавање друштва у друштвено-политичку заједницу.

Држава као укључност организованих група које врше заједнички рад којим се остварују општи интереси. Остваривање општих интереса инструментима (функцијама) власти. Остваривање општих интереса за чије реализовање нису потребни инструменти власти. Основне врсте активности којима се остварују општи интереси: а) акти и радње неауто-

ритативног карактера; б) акти и радње ауторитативног карактера. Облици ауторитативних активности. Организовање вршења основних функција власти као успостављање организованих група за вршење одговарајућих функција из састава власти. Вршиоци активности из састава појединих функција власти као органи државе који се образују да ауторитативним (у првом реду) активностима извршавају послове којима се остварују општи интереси. Основне врсте државних органа и њихове карактеристике. Формирање других организованих група у саставу државног апарата за остваривање општих интереса вршењем неауторитативних активности. Вршење ауторитативних активности од стране недржавних организованих група.

Улога државе и њеног апарата у остваривању општих интереса. Промене у општој улози државе у савременим условима. Обим и интензитет утицаја државе на друштвене односе у социјалистичком друштву. Значај обима интензитета ауторитативних активности у оквиру рада на остваривању задатака који су поверени државним органима и другим организованим групама у социјалистичком друштву.

3. *Организовање рада на остваривању општих интереса вршењем управних активности.* Управне активности као укупност акција којима се остварује управа. Образовање „органа управе“ као вршилаца управних активности када се таквим активностима у целини или претежно, извршавају одређени задаци од општег интереса. Поверавање управних активности (управних овлашћења) организованим групама (органима и другим структурама) које су образоване за обављање других задатака: а) поверавање ових активности другим органима државе и организацијама државног карактера, и б) поверавање ових активности организованим групама недржавног (друштвеног) карактера — самоуправним организацијама и заједницама (у нас).

4. *Организовање вршења управних активности образовањем органа управе.* Појам и основне карактеристике органа управе. Индивидуални и колегијални носиоци управних овлашћења. Организоване групе радника које носиоцима управних овлашћења омогућавају реализовање поверених овлашћења (радне заједнице у органима управе).

Улога и послови органа управе. Специфична улога органа управе. Активности којима органи управе остварују своју улогу. Послови који се остварују вршењем управне активности и послови који се остварују другим активностима. Норме које регулишу вршење послова који се остварују управним активностима као управноправне норме.

Задаци и начин њиховог остваривања као фактори који одређују облике у којима се успостављају органи управе. Значај адекватног облика за успешно остваривање задатака поверених органима управе.

Правно регулисање активности којима се успостављају органи управе. Основне групе општих правних норми које регулишу образовање органа управе: а) прописи о облицима органа управе; б) прописи о устројству органа управе.

5. *Облици органа управе.* Општа класификација органа управе. Основни облици: а) централни и нецентрални органи управе (подручни и локални); б) виши и нижи органи управе; в) инокосни и колегијални органи управе; г) самостални органи управе и органи управе у саставу самосталних органа управе; д) оперативни, инспекцијски и егзекутивни органи управе.

Облици органа управе који су од посебног значаја за нашу земљу. Основна класификација: органи управе ширих друштвено-политичких заједница и органи управе ужих друштвено-политичких заједница. Посебни облици у којима се појављују органи управе у нашој земљи.

Класификовање органа управе према карактеру друштвено-политичке заједнице у којој делују: а) органи управе Скупштине СФРЈ — савезни органи управе (опште карактеристике, основни облици и номенклатура постојећих савезних органа управе); б) органи управе скупштина социјалистичких покрајина — републички органи управе (основне карактеристике, облици, номенклатура органа управе СР Србије; осврт на специфичне облике органа управе у другим социјалистичким републикама у нас); в) органи управе скупштина социјалистичких аутономних покрајина — покрајински органи управе (опште карактеристике, облици и номенклатура покрајинских органа управе САП Косова и САП Војводине); г) органи управе општинских скупштина — општински органи управе (опште карактеристике, облици органа управе у развијенијим и средње развијеним општинама; номенклатура органа управе у општинама Крагујевац, Пожаревац и Врање) и д) органи управе скупштине града Београда (опште карактеристике, облици и номенклатура градских органа управе Београда).

Организационе карактеристике основних облика у којима се појављују органи управе у нашој земљи: а) секретаријати; б) управе; в) инспекторати и г) други органи управе.

Оружани органи управе и оружане јединице у саставу органа унутрашњих послова: а) Југословенска народна армија (задачи, састав, устројство); б) оружане јединице унутрашњих послова: станице милиције и јединице милиције (основне карактеристике, особености устројства и основни задаци).

6. *Устројавање органа управе.* Основне фазе процеса устројавања органа управе: а) одређивање задатака и послова, делокруга и надлежности; б) одређивање људи и регулисање њиховог статуса; в) регулисање начина прибављања и трошења средстава; г) успостављање адекватне структуре (поделе послова и координације) и д) уређивање односа са другим органима и друштвеним чиниоцима.

а) *Задачи и послови органа управе.* Задачи и послови које органи управе извршавају као органи скупштина друштвено-политичких заједница: а) спровођење политике и извршавање закона, прописа и других аката скупштина друштвено-политичких заједница и њихових извршних органа; б) решавање у управним стварима; в) спровођење управног надзора и вршење других управних послова; г) припремање прописа и дру-

гих општих аката и обављање других стручних послова за скупштине друштвено-политичких заједница и њихове извршне органе; д) праћење стања у одређеним областима друштвеног живота и давање иницијативе за решавање појединих питања у тим областима и б) осигуравање ефикасног остваривања права и интереса радних људи, грађана и њихових организација и заједница. Задаци које органи управе извршавају као органи друштвеног управљања у друштвено-политичким заједницама.

Дефинисање задатака и послова правним нормама о делокругу и надлежности. Појам делокруга. Појам надлежности. Врсте надлежности (стварна, месна, мењање надлежности, сукоби надлежности и њихово решавање).

б) *Људи у органима управе.* Питање карактера статуса радника у органима управе (чланова радне заједнице која омогућава носиоцима овлашћења органа управе да остварују своје задатке). Схватања о специфичности статуса људи који раде у органима управе. Рад у органима управе као учествовање у вршењу „функција државне власти” и учење о нужности успостављања посебних права и дужности људи у „служби државе”. Рад у државним органима као претежно интелектуални рад и тежње да такав рад буде привилегисан. Превазилажење оваквих концепција у социјалистичком друштву. Успостављање јединственог општег положаја радника као људи који заједнички раде.

Специфичности правног положаја радника у органима управе (и другим органима државе). Основне категорије радника у органима управе: а) професионални радници; б) повремени сарадници и в) функционери.

Положај професионалних радника у органима управе. Преображавање „службеничког статуса” у статус радника који учествује у удруженом раду на остваривању задатака и послова органа управе. Радници у органима управе као државни службеници (1945—1958). Радници у органима управе као „јавни службеници” (1958—1965). Радници у органима управе као „радници” чији статус одликују неке специфичности (период после 1965. године). Радници у органима управе као „радници у удруженом раду” (период после 1970. године). Основне последице концепције о међусобним односима радника који заједнички раде (стварање дохотка и одлучивање о расподели; аутономно регулисање односа у вези са заједничким радом; уређивање основа и мерила за утврђивање личних доходака; регулисање одговорности у раду). Законско регулисање основа по којима престаје својство радника у удруженом раду. Могућност регулисања појединих питања и статуса појединих категорија радника посебним законским прописима.

Правни положај војних лица. Војна лица као посебна категорија професионалних радника у служби државе. Нужност посебног регулисања правног статуса људи у служби ЈНА. Кадровски састав ЈНА (резервни и стални). Категорије припадника сталног састава: обвезници и војна лица. Категорије војних лица. Прописи Закона о ЈНА о статусу војних лица у нашој земљи (разврставање, плате, одговорност).

Учесници и сарадници у раду органа управе. Основне категорије учесника и сарадника: а) добровољни учесници; б) принудни учесници.

Фактички учесници („службеници“) и питање важења правних аката таквих лица.

Улога и положај „функционера“ у органима управе. Појам функционера. Категорије функционера у нашој земљи. Основне врсте функционера: старешине инокосних органа, председници колегијалних органа управе, заменици, подсекретари, помоћници и саветници. Време на које се именују и ограничење поновног бирања или именовања. Паритетна заступљеност при избору функционера. Одговорност функционера. Стављање функционера на располагање. Лични доходи функционера.

в) *Средства органа управе.* Значај средстава у процесу остваривања задатака и извршавања послова органа управе. Основне врсте средстава органа управе. Нужност правног регулисања режима трошења средстава од стране органа управе. Основне категорије средстава (према намени и према изворима).

Обезбеђивање средстава за рад органа управе. Начин утврђивања, одлучивање о одобравању и могућности повећавања одн. смањивања обезбеђених средстава.

Режим трошења средстава органа управе.

г) *Структура органа управе.* Специфичности начина расподеле рада (одређивања радних дужности) и метода координације рада у органима управе. Принцип хијерархије у структури органа управе. Усаглашавање захтева хијерархије и принципа самоуправљања у оквиру структуре органа управе.

Принцип хијерархије у структури органа управе. Потреба осигуравања адекватног утицаја носилаца задатака на извршиоце рада којим се ти задаци остварују. Расподела „функција“ у процесу остваривања задатака према степену општости и распоређивање носилаца појединих функција на одговарајуће степене хијерархијске лествице. Општа садржина хијерархијских овлашћења. Дужност субординације. Субординација и начело законитости у раду органа управе. Границе субординације (опште и посебне).

Основне карактеристике самоуправне структуре. Координација у самоуправним организацијама. Координација у органима управе као резултат комбиновања хијерархијске и самоуправне координације.

Успостављање самоуправних односа међу људима који заједнички раде у органима управе у нас. Смањивање обима хијерархијских овлашћења старешине. Подручје руковођења и подручје самоуправљања (саморуковођења). Улога (функције и овлашћења) руководиоца (старешине) и функције групе и њених самоуправних органа. Перспективе развоја самоуправљања у органима управе.

д) *Положај органа управе.* Регулисање односа органа управе и других органа и друштвених фактора који раде на остваривању друштвених циљева или који остварују своје посебне циљеве. Односи које органи управе успостављају као носиоци функција политичке власти и односи које ти органи успостављају као органи друштвеног управљања.

Положај органа управе у склопу система органа државе (органа друштвено-политичких заједница). Општи принципи уређивања међусоб-

них односа органа државе различитих врста: а) принцип поделе власти и б) принцип јединства власти. Односи органа коме је поверена највиша политичка власт према другим органима државе на основу принципа јединства власти. Скупштински систем и опште одлике положаја органа управе према скупштинама. Нужност обезбеђења потребне самосталности органа управе у извршавању њихових задатака. Односи скупштина према другим државним органима у систему скупштинске владавине.

Основни принципи уређивања међусобних односа органа управе. Сарадња органа управе који врше различите задатке. Међусобни односи органа управе који остварују исте задатке: формирање централних и нецентралних (периферних) органа управе. Принципи регулисања међусобних односа централних и нецентралних органа управе: а) централизација и б) децентрализација. Карактеристике међусобних односа централних и локалних органа управе у децентрализованим системима. Овлашћења централних органа према локалним органима: контрола законитости у одређеним оквирима. Облици децентрализације.

Односи органа управе и других државних органа у нашој земљи: а) односи органа управе и скупштина друштвено-политичких заједница и њихових извршних органа (самосталност и потчињеност органа управе према скупштинама); б) односи органа управе и судова (самосталност и међусобна независност) и ситуације у којима се успостављају појачани утицаји ових органа једних на друге: а) ствари судске управе; б) контрола законитости; в) односи органа управе и јавног тужилаштва (посебно у вези са вршењем општег надзора).

Међусобни односи органа управе у нашој земљи. Међусобни односи органа управе у оквиру истих друштвено-политичких заједница као односи међусобне сарадње и помагања. Особеност односа самосталних органа управе и органа управе у њиховом саставу. Међусобни односи органа управе ширих и органа управе ужих друштвено-политичких заједница: односи чија је садржина регулисана прописима устава и закона (а не на основу општих принципа хијерархије). Зависност садржине ових односа од врсте прописа које ови органи извршавају. Односи који се успостављају у вези са извршавањем савезних прописа. Односи који се успостављају у вези са извршавањем републичких прописа. Односи који се успостављају у вези са извршавањем републичких прописа у СР Србији. Односи у вези са извршавањем покрајинских прописа. Односи органа управе ширих друштвено-политичких заједница према органима управе у општинама.

Односи органа управе према другим (државним и недржавним) организацијама и заједницама у нашој земљи. Односи органа управе према организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама, друштвено-политичким организацијама и другим организацијама и заједницама као односи сарадње у раду на решавању питања од интереса за те организације и заједнице. Надзор органа управе над законитошћу рада ових организација и заједница.

Односи органа управе и грађана. Општа дужност органа управе да својим радом омогућавају остваривање права и дужности грађана у складу са уставним и законским прописима. Облици утицања грађана на рад органа управе. Надзор грађана над радом органа управе.

7. *Организовање управе поверавањем управних послова организацијама друштвено-политичких заједница.* Организације друштвено-политичких заједница као посебна подврста државних организација (државних структура). Разликовање државних организација од органа управе и других органа државе. Задаци ових организација: вршење стручних и других послова од интереса за друштвено-политичке заједнице. Могућност поверавања управних послова овим организацијама.

Основне врсте и облици организација друштвено-политичких заједница. Класификација по врстама према степену општости интереса које овакве организације задовољавају (савезне организације, републичке организације, покрајинске организације и општитнске организације). Разликовање „облика“ ових организација према особеностима њихове структуре, њихових задатака и метода рада (дирекције, научне и друге установе, школе и др.).

Особености устројства организација друштвено-политичких заједница. Начин оснивања. Задаци и делатности. Положај радника. Средства (могућност стицања средстава сопственим радом). Усмеравање и координирање рада у овим организацијама. Положај ових организација у друштвено-политичком систему.

8. *Организовање вршења управе поверавањем управних активности самосталним службама.* Потреба особеног организовања рада (успостављања организованих група) на остваривању одређених специфичних задатака и послова од општег интереса за шире друштвено-политичке заједнице. Особенности рада на остваривању оваквих задатака и послова (састав радног процеса и међусобна условљеност задатака различитог карактера). Вршење активности којима се чине услуге одређеним корисницима и које се појављују као вршење одређене „с л у ж б е“. Вршење одређених овлашћења (управног карактера) која су омогућена и осигурана вршењем поверене „службе“. Поверавање оваквог рада недржавним структурама.

Самостална служба као облик организовања рада на остваривању одређених особених општих интереса ширих друштвено-политичких заједница. Самостална служба као вршилац одређених услуга од друштвеног интереса. Самостална служба као носилац одређених јавних (управних) овлашћења која треба да обезбеде одређене значајне опште интересе. Образовање самосталних служби као система самосталних и међусобно повезаних организационих целина формираних према територијалном принципу. Организационе целине у саставу самосталне службе као облици удруженог рада који имају основне карактеристике самоуправних организација. Законско дефинисање и регулисање услуга које службе пружају корисницима. Установљавање овлашћења која омогућавају оства-

ривање општих интереса који су поверени таквим службама. Осигурање самосталности у раду оваквих организационих целина (унутар самог система самосталне службе и према државним органима и другим организацијама).

Задаци и послови у области евиденције и контроле коришћења средстава у друштвеној својини као „специфични задаци и послови” од особеног општег интереса за шире друштвено-политичке заједнице. Значај података о начину коришћења средстава у друштвеној својини. Значај послова платног промета за кориснике средстава у друштвеној својини и за остваривање контроле над законитошћу коришћења тих средстава.

Облици организовања рада на остваривању специфичних задатака и послова у области евиденције и контроле коришћења средстава у друштвеној својини у нашој земљи: а) етатизовани облици (контрола државних органа и са њима изједначених организација); б) облик централизоване „јавне службе” (Служба СДК у првом периоду свог рада); в) облик система самосталних служби (Служба друштвеног књиговодства у данашњој етапи).

Устројство Службе друштвеног књиговодства: служба друштвеног књиговодства као систем самосталних служби образованих у федерацији, социјалистичким републикама и социјалистичким аутономним покрајинама. Основни задаци и послови служби друштвеног књиговодства: а) евиденционо-контролни послови и б) послови платног промета у земљи. Основна овлашћења која обезбеђују службама друштвеног књиговодства остваривање њихове контролне активности. Основни задаци и устројство Службе друштвеног књиговодства у федерацији (Заједничка служба друштвеног књиговодства). Задаци и устројство служби друштвеног књиговодства у социјалистичким републикама. Задаци и устројство служби друштвеног књиговодства у аутономним покрајинама.

Међусобни односи служби друштвеног књиговодства. Однос ових служби према органима и организацијама друштвено-политичких заједница. Односи служби друштвеног књиговодства према корисницима услуга које оне врше.

9. *Организовање вршења управе поверавањем управних активности самоуправним организацијама и заједницама и другим организацијама и заједницама.* Образовање недржавних организованих група за рад на задовољавању заједничких и општих потреба и интереса. Пораст улоге недржавних структура у савременим условима. Преузимање државних задатака од стране недржавних структура (посебно оних који се остварују средствима политичке власти). Особености процеса деетатизације у социјалистичком друштву.

Недржавне структуре у нашем самоуправном друштву, Организације и заједнице као општи облици у којима се у нашем друштву појављују недржавне организоване групе: а) Организација као облик организоване групе која се формира ради задовољавања појединачних и заједничких потреба и интереса вршењем удруженог рада својих чланова. б) Заједница као облик организоване групе у којем се обезбеђује удру-

живање средстава за остваривање заједничких интереса, односно у којем се у заједничком интересу због којег је заједница образована — уклађује рад чланова у вези са остваривањем њихових интереса. в) Други облици организованих група (са мешовитим својствима). Самоуправне организације и самоуправне заједнице као облици организованих група у којима се успостављају самоуправни односи. Посебан значај самоуправних организација и заједница којима се поверавају јавна овлашћења.

а) *Самоуправне организације*. Самоуправна организација као општи облик у коме се на самоуправним основама успостављају организоване групе за обављање рада на остваривању друштвено верификованих појединачних и заједничких потреба и интереса. Основни облици самоуправних организација: а) радна организација и њени облици (основна организација удруженог рада, организација удруженог рада, сложена организација удруженог рада); б) друге организације (друштвене организације, друштвено-политичке организације, друштва, удружења и др.).

Организација удруженог рада, њена улога и врсте. Разликовање организација удруженог рада према начину остваривања дохотка: (1) организације које остварују доходак на основу деловања законитости тржишта (организације које се баве привредном делатношћу) и (2) организације које остварују доходак према начелима слободне размене рада (организације које се баве друштвеним делатностима). Разликовање организација удруженог рада према значају задатка који остварују: (1) организације које остварују редовне задатке и (2) организације које остварују задатке од посебног друштвеног интереса. Разликовање организација удруженог рада према овлашћењима која поседују: (1) организације које своје задатке остварују без посебних овлашћења и (2) организације којима су дата јавна овлашћења. Разликовање организација удруженог рада према врсти задатака (појединим областима рада и сл.).

Устројство организација удруженог рада. Оснивање. Утврђивање међусобних права обавеза и одговорности радника. Стицање дохотка. Управљање: а) облици непосредног управљања; б) управљање преко делегата: (1) раднички савет и његове функције; (2) извршни орган радничког савета. Пословодни орган организације удруженог рада и његове функције. Други органи самоуправљања у организацијама удруженог рада.

Радна заједница радника који у организацијама удруженог рада обављају административно-стручне, помоћне и њима сличне послове од заједничког интереса за више организација. Самоуправна права чланова ових радних заједница.

Удруживање организација удруженог рада.

Организације удруженог рада које обављају послове од посебног друштвеног интереса и њихово устројство. Утврђивање да ли су од посебног друштвеног интереса одређене делатности или послови организација које обављају друштвене делатности. Уређивање начина остваривања посебног друштвеног интереса у пословању организација удруженог рада које обављају привредну делатност. Општа начела која обезбеђују остваривање посебног друштвеног интереса у раду организација удруженог

рада. Границе могућности сужавања уставом зајемчених самоуправних права радника у оваквим организацијама. Положај оваквих организација удруженог рада: надзорна права скупштина друштвено-политичких заједница и њихових органа.

б) *Самоуправне заједнице*. Самоуправна заједница као облик организоване групе у којој се на основу самоуправних односа обезбеђују средства за остваривање одређених интереса чланова, односно у којој се рад чланова, којим они остварују своје појединачне или заједничке интересе — усклађује ради задовољавања одређених ширих заједничких интереса због којих је заједница и основана. Основни облици самоуправних заједница: а) самоуправне интересне заједнице; б) друге самоуправне заједнице.

Самоуправне интересне заједнице. Појам и опште карактеристике самоуправне интересне заједнице. Оснивање. Положај чланова. Средства. Устројство структуре: самоуправљање и самоуправни органи (скупштина, извршни органи). Стручна служба и њени задаци. Радна заједница радника стручне службе и њихова самоуправна права. Удруживање самоуправних интересних заједница и други облици међусобне сарадње.

Основне врсте самоуправних интересних заједница. Самоуправне интересне заједнице које се баве делатностима и пословима који су од посебног друштвеног интереса.

Друге самоуправне заједнице: њихова улога и значај. Основне категорије самоуправних заједница које делују у нашем друштву у садашњем моменту: а) пословне заједнице; б) заједнице осигурања имовине и лица; в) привредне коморе и г) друге заједнице.

в) *Самоуправне организације и заједнице којима су поверена јавна овлашћења*. Основни задаци и послови самоуправних организација и заједница. Ситуације у којима задовољавање општих друштвених интереса захтева успостављање ауторитативних односа између ових организација и заједница на једној и грађана и њихових група на другој страни (нужност осигуравања непрекидног и уредног функционисања, спречавање рђавог коришћења услуга и др). Нужност давања овлашћења овим организацијама и заједницама да у таквим случајевима могу грађанима и њиховим групама у области своје делатности „уређивати“ односе од ширег интереса својим актима, односно да могу решавати у појединачним стварима о одређеним правима и дужностима или вршити друга јавна овлашћења. Скупштине друштвено-политичких заједница као властодавци. Одређеност овлашћења и одређеност питања у којој се овлашћење даје.

Давање управних овлашћења као начин организовања вршења управе. Појам и садржина „управних овлашћења“: а) овлашћење за решавање у појединачним стварима о одређеним правима и обавезама појединаца; б) овлашћење за примењивање мера принуде или ограничења. Начело законитости и вршење јавних овлашћења. Основа начела вршења јавних овлашћења. Регулисање начина вршења јавних овлашћења. Осигурање могућности удстребе правних средстава противу појединачних аката донетих у вршењу јавних овлашћења. Судска контрола над законитошћу појединачних аката донетих у вршењу јавних овлашћења.

г) *Положај самоуправних организација и заједница.* Општи положај самоуправних организација и заједница у нашем друштвено-политичком систему. Усмеравање њиховог рада. Регулисање овог рада. Надзор органа друштвено-политичких заједница. Учесће грађана у одлучивању. Образовање делегација за избор делегата у скупштине друштвено-политичких заједница.

Односи самоуправних организација и заједница и скупштина друштвено-политичких заједница и њихових органа. Међусобни односи самоуправних организација и заједница.

Особени положај самоуправних организација и заједница којима су поверена јавна овлашћења: а) односи ових организација и заједница према субјектима према којима врше јавна овлашћења; б) односи ових организација и заједница према скупштинама друштвено-политичких заједница и њиховим извршним органима; в) односи ових организација и заједница према органима управе. Надзорна овлашћења скупштина и других органа друштвено-политичких заједница у вези са вршењем јавних овлашћења (посебно овлашћења управног карактера).

II део

ВРШЕЊЕ УПРАВЕ

1. *Вршење управе као правно регулисан начин вршења власти.* Правне норме о вршењу управе као основна садржина управног права. Правно регулисање облика и начина вршења управе. Облици управе: издавање конкретних наређења и вршење материјалних радњи принуде или ограничавања у конкретним ситуацијама. Управни акт и управна радња као правно регулисани основни облици управе. Начини вршења управе: општи начин и посебни начини вршења управе. Облици вршења управе: општи и посебни. Правне норме које регулишу опште облике вршења управе: правне норме о управним актима и начини њиховог доношења и правне норме о управним радњама и начину њиховог вршења. Правне норме о посебним облицима вршења управе: правне норме о управним актима и управним радњама и начину њиховог доношења односно вршења у одређеним областима друштвеног живота. Критеријуми избора значајнијих посебних облика вршења управе које треба обухватити у оквиру излагања посвећених приказивању основа управног права. Вршење управе и решавање о прекршајима. Садржина делатности решавања о прекршајима. Правне норме о решавању прекршаја као норме које регулишу један вид судске делатности. Решење о прекршају као облик „судског акта“. Разлози који објашњавају праксу обухватања материје о прекршајима у оквиру излагања посвећених управном праву. Нужност познавања правних норми о прекршајима за разумевање и примену правних норми о вршењу управе.

2. *Начела вршења управе.* Општа начела рада на задовољавању заједничких (друштвених) интереса у самоуправном друштву као начела вршења управе: а) начело законитости; б) начело јавности; в) начело ефикасности; г) начело рационалности и економичности. Основна начела вршења управе као специфичног облика рада којим се обезбеђује задовољавање заједничких интереса: а) начело заштите права грађана и начело заштите јавног интереса; б) начело материјалне истине; в) начело саслушања странке; г) начело слободне оцене доказа; д) начело самосталности у раду; Ђ) начело двостепености; е) начело официјелне и начело приватне максиме; ж) инквизициона и диспозициона максима; з) начело писмености и начело усмености; и) начело употребе свог језика и писма странака.

3. Основни облици вршења управе.

а) *Издавање управних аката.* Општа обележја управног акта. Појам управног акта. Врсте управних аката. Доношење управних аката. Учесници у управном поступку. Општеће органа и странака. Рокови. Покретање поступка. Ток поступка до доношења одлуке. Вођење скраћеног поступка. Вођење посебног испитног поступка. Усмена расправа. Доказивање и доказна средства. Оцењивање доказа. Обезбеђивање доказа. Одлучивање и садржина процеса одлучивања. Форма управног акта (облик у ужем смислу). Основна садржина управног акта. Окончавање управног поступка поравнањем.

б) *Погрешни управни акти.* а) Неуредни и неисправни управни акти; б) Незаконити управни акти: (1) ништави управни акти: појам и карактеристике. Разлози ништавости. Дејства констатације ништавости. (2) Рушљиви управни акти: појам и разлози рушљивости; конвалидација и рокови за уклањање рушљивих аката; разлози због којих се рушљивост може истицати у дужим роковима. в) Неправилни управни акти појам и карактеристике.

в) *Уклањање незаконитих управних аката.* Правно регулисање начина (поступка) уклањања незаконитих управних аката. а) Уклањање ништавих управних аката: поступак и средства; б) Уклањање рушљивих управних аката: 1) Редован поступак уклањања рушљивих управних аката. Жалба и поступак по жалби. Другостепено решење и његова дејства. Приговор. 2) Ванредни поступак уклањања рушљивих управних аката. Груписање разлога због којих се могу уклањати рушљиви управни акти у ванредном поступку: ванредна правна средства (обнова поступка, мењање и поништавање управног акта у вези са управним спором; захтев за заштиту законитости, поништавање и укидање управног акта по праву надзора).

г) *Уклањање законитих управних аката.* Могућност уклањања законитих управних аката. Забрана уклањања већ остварених индивидуалних дејстава законитог управног акта. Потребе и могућности отклањања будућих дејстава законитог управног акта. Диференцирање законитих аката са гледишта могућности њиховог уклањања: а) управни акти који

немају утицаја на индивидуалне правне ситуације; б) управни акти који утичу на правне ситуације појединаца (акти којима се стварају права). Принцип стабилности повољних индивидуалних дејстава управних аката. Могућност уклањања управних аката из којих су произашле повољне индивидуалне правне ситуације: контрерни акт као акт који се може донети само у закону одређеним случајевима. Случајеви у којима се према ЗУП-у може уклонити (укинути или изменити) законит управни акт: а) укидање и мењање правоснажног управног акта уз престанак или по захтеву странке; б) укидање и мењање управног акта из разлога важног јавног интереса.

а) *Извршење управног акта.* Редовно извршење и принудно извршење управног акта. Нужност посебног регулисања принудног извршења управних аката. Својства управног акта који се извршава принудним путем. Орган који спроводи извршење. Извршеник. Извршење ради испуњења: средства извршења (новчаних обавеза и неовчаних обавеза: извршење преко другог, новчана казна и примена физичке принуде). Извршење ради обезбеђења. Принудно извршење према ЗУП-у: а) извршење судским путем и б) извршење управним путем.

б) *Вршење управних радњи.* Појам и карактеристике управних радњи. Просте материјалне радње и управне радње. Материјалне радње вршења принуде или ограничења. Место принуде у раду на обезбеђивању задовољавања друштвених интереса. Вршење принуде и начело законитости. Органи управе који могу примењивати принуду. Вршење принуде у извршавању управних аката и непосредно извршавање закона вршењем принуде. Облици управних радњи: управне радње које се примењују према личности и управне радње које се примењују према добрима. Управне радње које се примењују у циљу осигурања реда и мира и безбедности грађана и њихових добара (легитимисање, привођење, задржавање, примена физичке силе, палице и других средстава принуде, употреба ватреног оружја, затварање просторија и објеката итд.). Недопуштене принуде. Кад постоји незаконита примена државне принуде (разликовање спорних случајева). Последице незаконите примене државне принуде.

4. Посебни облици вршења управе

а) *Вршење управног надзора.* Појам и садржина надзора. Облици надзора: спонтани и правно регулисани облици надзора. Посебан значај правног надзора. Облици правног надзора. Управни надзор као облик правно регулисаног надзора. Управни надзор као надзор који се остварује управним овлашћењима (вршењем управе). Управни надзор и судски надзор (контрола). Облици управног надзора: а) управни надзор органа управе; б) управни надзор самосталних организација; в) управни надзор самоуправних организација и заједница.

б) *Управни надзор органа управе.* Значај управног надзора органа управе. Управни надзор у ужем смислу као надзор органа управе над неауторитативном делатношћу у друштву. Специјализовани облици управног надзора органа управе: инспекцијски надзор (инспекција). Опште

карактеристике инспекцијског надзора. Облици инспекцијског надзора (врсте инспекција). Инспекцијске службе и инспекторати. Инспекције и њихови основни задаци (посебно: санитарна инспекција, тржишна инспекција, девизна инспекција, инспекција рада). Инспекцијска овлашћења и начин вршења инспекције (надзора). Акти и радње које се доносе односно врше у вршењу инспекције. Правна средства противу аката који се доносе у вршењу инспекцијских облика управног надзора.

в) *Управни надзор самосталних служби.* Државно-друштвени управни надзор и његови облици. Финансијски надзор СДК као облик управног надзора који врше самосталне службе. Опште карактеристике финансијског надзора СДК. Повезаност овог надзора са пословима опште финансијске евиденције друштвених средстава у нашој земљи. Управна овлашћења СДК која обезбеђују уредност и потпуност финансијске евиденције друштвених средстава. Вршење финансијског надзора СДК. Дужности корисника друштвених средстава према СДК. Дужности СДК према корисницима друштвених средстава. Вршење претходног надзора. Овлашћења и начин вршења претходног надзора. Вршење накнадног надзора: овлашћења и поступак. Управни акти и управне радње у вршењу финансијског надзора од стране организација СДК. Правна средства противу решења донетих у вршењу финансијске инспекције СДК: жалба, обнова поступка и ревизија поступка.

г) *Управни надзор самоуправних организација и заједница.* Друштвени управни надзор и његови облици. Поверавање управног надзора самоуправним организацијама и заједницама као израз деетатизације друштвених односа. Изузетан карактер овог облика управног надзора. Управни надзор Народне банке Југославије и народних банака република и покрајина: надзор над спровођењем мера монетарне политике, кредитне и девизне политике од стране пословних банака; надзор над спољнотрговинским и девизним пословањем радних организација и надзор над девизним пословањем овлашћених банака. Овлашћења и акти и мере које се доносе у вршењу овог надзора. Жалба противу решења народних банака донетих у вршењу управног надзора.

д) *Вршење управе у стварима личног статуса грађана.* Значај личног статуса грађана и послови органа управе у вези са тим статусом. Вођење службених евиденција о елементима личног статуса грађана и овлашћења која обезбеђују уредност и тачност ових евиденција. Управна овлашћења у вези са успостављањем и мењањем елемената личног статуса. Издавање службених потврда о елементима овог статуса. Основни елементи личног статуса грађана: а) лично име и његова заштита; б) пословна способност — стицање и губитак; в) породично стање и евиденције о њему; г) пребивалиште, боравиште и адреса стана; д) држављанство (стицање и престанак). Основне службене евиденције о елементима личног статуса грађана: а) матичне књиге рођених, венчаних и умрлих; б) евиденција пријава пребивалишта, боравишта и адреса стана; в) евиденција држављана; г) друге службене евиденције. Издавање службених

потврда о личном статусу: а) потврде о идентитету грађана (личне карте); б) исправе за путовање у иностранство.

ђ) *Вршење управе у вези са извршавањем основних јавних дужности грађана.* Основне јавне дужности грађана у нашој земљи. Нужност обезбеђивања услова за извршавање јавних дужности грађана. Улога органа управе у извршавању јавних дужности грађана. Опште јавне дужности грађана: а) дужност одбране земље и б) дужност доприношења задовољавању друштвених потреба.

(а) *Вршење управе у вези са извршавањем дужности одбране земље.* Остваривање дужности одбране земље у оквиру општенародне одбране СФРЈ. Садржина дужности одбране земље. Обавезе грађана у погледу народне одбране: а) војна обавеза, б) обавеза служења у цивилној заштити; в) обавеза оспособљавања и обучавања за одбрану и заштиту земље; г) радна обавеза и д) материјалне обавезе. Управна овлашћења органа управе којима се обезбеђује извршавање обавеза грађана у погледу народне одбране.

(бб) *Вршење управе у вези са извршавањем дужности доприношења задовољавању општих друштвених потреба.* Обавезе које чине садржину дужности доприношења задовољавању општих друштвених потреба: плаћање пореза, доприноса и других дажбина. Општи принципи остваривања обавеза плаћања пореза, доприноса и других јавних дажбина од стране радних људи и грађана. Облици пореза, доприноса и дажбина које служе за задовољавање општих потреба: порези и доприноси из личних доходака и прихода, порези на имовину и порези на приходе од имовине. Управна овлашћења финансијских органа друштвено-политичких заједница у вези са извршавањем ових обавеза. Поступак разреза и наплате пореза и доприноса. Утврђивање пореске основе. Доношење решења о пореском задужењу. Жалба. Поступак накнадног разреза пореза (на непријављене приходе). Принудна наплата пореза. Законска ограничења у вези са принудном наплатом пореза. Отпис, јемство и застарелост пореског дуга. Порески прекршаји.

е) *Управно ограничавање својине грађана.* Облици управног ограничавања својине грађана: а) експропријација (поступак спровођења експропријације: утврђивање општег интереса, обављање припремних радњи, доношење одлуке, накнада за експроприсану имовину); б) реквизиција; в) арондација и комесација; г) искоришћавање необрађених пољопривредних површина.

ж) *Други значајнији посебни облици вршења управе.* а) Вршење управе у вези са заштитом и чувањем природе и њених добара, природних знаменитости и реткости и споменика културе. Начела заштите споменика културе: регистровање и друге мере, обавезе ималаца, ограничења права ималаца. б) Вршење управе у вези са заштитом од пожара и других опасности. в) Вршење управе у вези са набавком, држањем и ношењем ватреног оружја и других опасних предмета. г) Вршење управе у вези са набављањем и употребом лекова, дрога и отрова.